

## RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

### Le droit au logement et l'article 23 de la Constitution

Versailles, Philippe

*Published in:*

Ebauches d'un droit au logement effectif

*Publication date:*

1999

*Document Version*

le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

*Citation for pulished version (HARVARD):*

Versailles, P 1999, Le droit au logement et l'article 23 de la Constitution. Dans *Ebauches d'un droit au logement effectif*. Loi et société, La Charte, Bruxelles, p. 71-71.

#### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

#### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

# **LE DROIT AU LOGEMENT ET L'ARTICLE 23 DE LA CONSTITUTION**

**Philippe Versailles**

assistant au centre de droits fondamentaux et lien social,  
Centre interdisciplinaire (F.U.N.D.P.)  
avocat

## I. Introduction générale

Au lendemain de sa consécration constitutionnelle, le droit au logement, revendiqué depuis de nombreuses années par de multiples associations, continue à interroger le juriste, tant théoricien que praticien, quant à son efficience et sa praticabilité.

Poser la question du droit au logement, c'est certainement réfléchir aux politiques à mettre en œuvre et aux techniques juridiques aptes à les soutenir, afin d'en assurer la concrétisation.

Mais c'est aussi, et d'abord, tenter de définir ce dont on parle.

La présente contribution se donne pour objectif d'une part de circonscrire le concept de droit au logement dès lors que, nécessairement, cette étape est préalable à l'élaboration de son cadre normatif technique, d'autre part de s'interroger sur la portée pratique de sa récente consécration constitutionnelle.

*Un premier chapitre* proposera une définition du droit au logement. Immédiatement distingué, dans un souci didactique, du droit du logement (*section 1*), le droit au logement requerra trois niveaux nécessaires et complémentaires de compréhension : le droit à la résidence, le droit au logement (*sensu stricto*) et le droit à l'habitat (*section 2*).

*Un deuxième chapitre* analysera les éléments constitutifs du droit au logement, tant quant à son contenu (les qualités intrinsèques du logement – *section 1*), que quant aux conditions de son élaboration (les garanties de compréhension, de maîtrise et d'évaluation de ses règles par leurs destinataires – *section 2*), et aux modes de gestion des conflits nés de son application – *section 3*).

*Un troisième chapitre* abordera la question de l'efficience du droit au logement au travers de sa consécration constitutionnelle. S'interrogeant d'abord si l'article 23 de la Constitution belge répond à la définition proposée dans cette contribution (*section 1*), l'on tentera de cerner à qui incombe la responsabilité de la concrétisation du droit au logement (*section 2*) pour clore par l'analyse de la portée pratique de cette disposition, tant à l'égard de l'État que des particuliers (*section 3*).

## II. Définition du droit au logement

### 1. Droit au logement et droit du logement

Le droit du logement s'analyse généralement comme l'ensemble des règles juridiques qui organisent les relations entre l'individu, le logement et son environnement.

Formalisant des choix de société, les politiques économiques, sociales, urbanistiques, environnementales développées dans le cadre du droit du logement reçoivent notamment pour mission d'organiser les conditions de possibilité de l'avènement du droit au logement.

Le droit au logement peut se définir comme le droit de chacun d'être attaché à un lieu de vie précis, c'est-à-dire de bénéficier de réelles conditions de possibilité de cet attachement.

Cet attachement comporte une quintuple dimension :

- *attachement matériel* : possibilité de se stabiliser dans l'espace (accès à un logement) et le temps (maintien dans le logement) dans un lieu de vie décent (logement salubre, sain, sûr, fonctionnellement adapté),
- *attachement symbolique* : possibilité d'investir matériellement et psychiquement son lieu de vie,
- *attachement familial* : possibilité de vivre avec sa famille dans un lieu adapté aux besoins de celle-ci,
- *attachement social* : possibilité de reconnaissance par la collectivité locale de la présence en son sein d'un individu et de sa famille,
- *attachement administratif* : possibilité de reconnaissance par l'autorité publique, et bénéfice effectif des droits qui s'y rattachent, de la présence en un lieu donné d'un individu et de sa famille.

Le droit au logement se donne donc pour objectif de permettre l'enracinement de son titulaire et de sa famille dans un cadre de vie donné, de lui assurer un ancrage géographique matériellement stable et socialement reconnu. Il permet de dire « je suis de quelque part. »

L'importance de cet objectif apparaît avec une acuité particulière dans les rapports que nourrissent les catégories les plus pauvres de la population avec leur lieu de vie. Se révèle d'une part, la difficulté d'assurer une stabilité matérielle en un lieu donné, en raison de l'insalubrité ou l'exiguïté des logements, de la précarité et l'instabilité de l'occupation, des déménagements forcés, des recompositions fréquentes des cellules familiales.

S'illustre d'autre part la difficulté d'obtenir la reconnaissance sociale et administrative de cette présence, en raison notamment des réticences de certaines communes de procéder à l'inscription dans les registres de population, des stationnements en violation

des réglementations relatives à l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, des cohabitations irrégulières, des sous-locations clandestines.

### 2. Trois niveaux de compréhension

Ainsi défini, le droit au logement requiert trois niveaux de compréhension.

Le droit au logement, c'est d'une part reconnaître réellement à l'individu les droits que confère sa présence habituelle et effective en un lieu précis.

Cette première étape est fondamentale, nonobstant sa place relativement marginale dans l'élaboration conceptuelle traditionnelle du droit au logement, dans la mesure où, logiquement et chronologiquement, elle précède les autres. Il s'agit de permettre à l'individu qui se trouve de manière habituelle et effective dans une commune de s'y domicilier, d'obtenir les documents d'identité et de bénéficier des aides au logement, financières ou autres, octroyées par la collectivité locale : c'est le droit à la résidence.

Le droit au logement, c'est ensuite assurer à l'individu un cadre de vie intérieur, pour lui et sa famille, où se déploieront, dans l'intimité nécessaire, les activités quotidiennes de la vie privée et familiale : c'est le droit au logement au sens strict.

Le droit au logement, c'est enfin permettre à l'individu de jouir d'un cadre de vie extérieur, qui tienne compte de l'environnement matériel, humain et social de son logement : c'est le droit à l'habitat.

#### A. Droit à la résidence

Notre système juridique pose comme postulat le double caractère indispensable et évident de la possession individuelle d'un domicile : tout le monde a besoin d'un domicile, et d'ailleurs tout le monde en a un.

A l'origine essentiellement conçu pour faciliter la gestion administrative du rapport entre la population et le territoire, le domicile constituait un outil d'identification individuel, relevant de la conception civiliste de l'état des personnes. Fort de cette référence axiomatique à la possession indispensable et évidente d'un domicile, le système juridique a pu, sans difficulté, ériger ce dernier en condition d'exercice de certains droits.

Ainsi, la domiciliation ne constitue nullement une condition d'admissibilité ou d'octroi des allocations de chômage, mais le bénéfice de ces dernières est subordonné à une procédure administrative (inscription comme demandeur d'emploi, convocations par le service de placement) diligentée auprès du bureau régional du chômage de la résidence principale. L'absence de résidence reconnue par l'administration est dès lors susceptible d'entraîner la suspension du paiement des allocations de chômage.

De même, la domiciliation ne constitue pas en soi une condition d'exercice du droit de vote, mais dans la mesure où les listes électorales sont constituées à partir des registres de population, l'absence d'inscription sur ceux-ci entraîne l'absence d'inscription sur celles-là, donc l'impossibilité matérielle de voter.

Consacrer le droit à la résidence emporte une nécessaire redéfinition de la notion de la "résidence principale", strictement entendue comme critère d'inscription aux registres de population et comme critère de compétence territoriale des C.P.A.S.

Il s'impose d'abandonner une lecture stricte de cette notion (maison, appartement, studio) au profit d'une interprétation étendue intégrant sa marginalité (lieu habituel et effectif de vie, quelles que soient les conditions matérielles ou juridiques de l'installation en ce lieu<sup>1</sup> : couloir de métro, abribus, gare, squat, dortoir, caravane). L'objectif n'est nullement de cautionner l'existence de telles résidences, mais uniquement de consacrer les conséquences juridiques qui découlent de la réalité de celles-ci, en ce qui concerne la domiciliation, la délivrance des documents d'identité et l'ouverture des droits à diverses prestations sociales.<sup>2</sup>

## B. Droit au logement (s.s.)

Au sens premier du terme, le droit au logement signifie le droit de disposer de briques et d'un toit. Disposer d'un logement, c'est dans la perspective du droit au logement, l'habiter.

Habiter un logement, c'est l'investir dans le temps et l'espace. C'est maîtriser, sur les plans matériel et juridique, un lieu déterminé au sein duquel pourront se déployer avec la liberté et l'intimité indispensables, les activités quotidiennes de la vie familiale. Ainsi l'exprime l'adage « le pauvre en sa demeure est roi. »

L'appareil juridique reçoit pour mission d'assurer les conditions de possibilité de cette double maîtrise : l'accès (dimension spatiale) et le maintien (dimension temporelle) dans le logement.

L'élaboration du droit au logement s'est sans doute historiquement opérée prioritairement par l'édification d'un statut locatif, occultant d'autres modes de maîtrise du logement.<sup>3</sup>

L'accès à la propriété individuelle et privative représente l'alternative traditionnelle à la location. D'autres types de maîtrise du logement, individuelle ou collective, mériteraient cependant l'attention : la copropriété, la propriété en coopérative, la multipropriété.

Des initiatives plus récentes de maîtrise du logement intègrent la multiplicité des acteurs, volontaires ou involontaires, des relations entre l'occupant et son logement : le propriétaire, le bailleur, l'agence immobilière, le locataire, les colocataires, les voisins, les habitants du quartier, les autorités locales, les services publics, les sociétés distributrices d'énergie.

1 Le Tribunal du travail de Bruxelles, dans un jugement du 29 juin 1992 considère que le C.P.A.S. de Bruxelles est compétent à l'égard de celui qui dort régulièrement à la gare centrale à Bruxelles : Trib. trav. Bruxelles, (11e ch.), 29/06/1992, *Chron. dr. soc.*, 1993, note J. Fierens, p. 177.

2 Sur ces questions, voy. Ph. Versailles, chez soi quelque part : vers le droit à la résidence ?, *Chron. dr. soc.*, 1993/4, p. 165 ss.

3 J. Sambon, P. Jadoul, *Le droit au logement*, in *Baux à loyer, bail de résidence principale et droit commun*, Bruxelles, Editions La Chartre, 1991, p. 13.

Se développent ainsi des initiatives privées ou publiques qui "triangularisent" la relation locative au logement. Entre le bailleur et le locataire, intervient un tiers (association privée, autorité publique, association à composition mixte) dont la mission est d'être l'interface entre les intérêts des parties. Juridiquement lié au bailleur principal par un contrat de mandat, d'entreprise ou de bail, il gère les relations locatives à la place du bailleur.

Ce tiers assure généralement au bailleur la gestion de l'ensemble du contrat de bail, particulièrement le paiement régulier des loyers, l'entretien des lieux et la résolution des différends avec les locataires. Parallèlement, il assure au locataire une meilleure écoute de ses difficultés financières (loyer généralement inférieur aux prix du marché, éventuelle gestion budgétaire), ou psycho-sociales (aide à la recherche d'un logement, éventuel accompagnement social).

Ces initiatives invitent à reconsidérer les relations entre les acteurs concernés, dans le sens d'une meilleure "dynamique participative" fondée sur les intérêts et responsabilités de chacun d'eux. Elles pourraient même promouvoir de nouvelles pratiques, tel un mécanisme de solidarité entre les propriétaires qui confieraient à un même tiers le soin de gérer la location de leur bien. Dans cette hypothèse, le tiers intervenant retiendrait sur les loyers qu'il perçoit des locataires et qu'il restitue à leurs propriétaires respectifs une quote-part alimentant un fonds de garantie commun destiné à pallier l'insolvabilité des locataires ou couvrir un chômage locatif.

Ces initiatives, enfin, sont présentées comme "outil de citoyenneté" et de "promotion d'une pédagogie de l'habiter" par les réglementations qui les organisent (agences immobilières sociales<sup>4</sup> et opération "sans abri"<sup>5</sup> en Région wallonne).

## C. Droit à l'habitat

S'esquisse, on l'a dit, la naissance d'un droit au logement plus complet, mais aussi plus complexe, le droit à l'habitat, intégrant, outre les éléments internes de la relation entre l'individu et son lieu habituel de vie, ses éléments externes : une vie de quartier, une architecture à échelle humaine, un environnement sain, des espaces verts, des services publics de qualité, etc.

Cette dimension sociétale du droit au logement se traduit par un enrichissement sémantique de sa formulation : du lieu habituel de vie, l'on passe au cadre habituel de vie.

Le droit à l'habitat, encore embryonnaire, se situe aux confins de nombreuses matières tant juridiques qu'extra-juridiques et exige l'intervention d'autorités diverses : droit de l'environnement, lutte contre la pollution, développement d'une politique sociale intégrée du logement et des services publics, aménagement du territoire, urbanisme, etc.

4 A. gvt. w. du 29/07/1993, portant création d'agences immobilières sociales, *M.B.* du 06/10/1993.

5 A. Ex. rég. w. du 08/09/1988 relatif aux conditions d'octroi de subventions pour le logement de sans-abri ou de personnes mal logées, *M.B.* du 30/11/1988.

Il induit la nécessité de développer des démarches participatives des habitants, individuellement ou collectivement, à l'aménagement de leur cadre de vie (comités de quartiers, associations d'habitants).<sup>6</sup>

### III. Éléments constitutifs du droit au logement

#### 1. Qualités intrinsèques du logement

Le droit au logement se présente comme « le droit d'un homme situé. »<sup>7</sup> C'est dire qu'un tel droit ne reçoit de sens que dans la mesure et la limite de son inscription dans un ensemble sociétal donné. Il constitue « la transcription la plus visible »<sup>8</sup> des rapports de force qui s'exercent entre son titulaire et son environnement matériel, familial, social, économique.

Ces rapports de force se traduisent par la référence à des axiomes fondateurs concurrents.

L'ancrage du droit au logement dans la ligne des droits de l'homme dits de la seconde génération (les droits économiques, sociaux et culturels) ainsi que sa légitimation ultime, selon les termes mêmes de l'article 23 de la Constitution, dans la nécessité d'assurer à chacun les moyens de mener une vie conforme à la dignité humaine, constituent aujourd'hui des facteurs fondamentaux de la définition du droit au logement.

Par ailleurs, l'économie de marché, la liberté contractuelle et le respect de la vie privée et familiale participent également du cadre fondateur du droit au logement.

Dès lors, la recherche des éléments constitutifs du droit au logement devra concilier les aspects patrimonial, individuel et libéral avec les dimensions non-patrimoniales, collective et sociale des intérêts en présence.

Le degré d'exigence que nourrira l'individu sur les caractéristiques de son logement, et dont il cherchera les conditions de satisfaction notamment dans le champ juridique, dépendra de l'investissement psychologique et culturel de cet individu dans son « mode d'habiter », ce nonobstant sans doute l'incapacité intrinsèque du droit seul de lui assurer le logement « de ses rêves. »

Le discours juridique entend simplement définir ce que le Conseil d'État qualifie « la plus basse norme d'habitabilité admise à notre époque »<sup>9</sup>, c'est-à-dire les qualités minimales requises d'un logement dans l'état actuel de notre société, de l'évolution des mœurs et des idées, des conceptions du bien-être individuel et familial, de la vie privée, etc.

6 Th. Fossier, I. Lens, Droit de propriété contre droit au logement, *Journ. synd. Mag.*, 1984, n°98, p. 5.  
7 R. Saint-Alary, Le droit à l'habitat et les nouvelles relations entre propriétaires et locataires, *R.D.S.*, 1982, 34e cahier, p. 241, n°6; J. Sambon, P. Jadoul, *op. cit.*, p. 13.  
8 P. Muylle, Le droit au logement, un droit de l'homme, *J.J.D.*, 1989, n°65, p. 1.  
9 C.E., 28/04/1966, Baetens, n°11.779, *R.A.A.C.E.*, 1966, p. 392.

Procédant d'une définition essentiellement relative dans le temps et l'espace, ces qualités minimales constituent toutefois un « minimum minimorum » commun à l'ensemble des titulaires du droit au logement dès lors qu'inscrit parmi les droits de l'homme et appréhendé par le nouvel article 23 de la Constitution belge comme un soutènement nécessaire à la dignité humaine, il ne saurait souffrir de définitions différentes selon les catégories socio-économiques de ses titulaires.<sup>10</sup>

Les qualités minimales du droit au logement, que ne circonscrit qu'une connaissance fine des diverses problématiques de logement, jusque (surtout) aux plus marginales, sont :

- un logement compatible aux ressources de son occupant,
- un logement salubre,
- un logement familial,
- un logement stable.

#### A. Logement compatible aux ressources de son occupant

Le bien logement s'inscrit dans une économie de marché de production et de consommation de biens et de services, et, en cette qualité, reçoit une valeur essentielle d'échange. Celle-ci renvoie à la dimension commutative du patrimoine immobilier, caractérisée par la circulation, même toute, du bien ou de sa contre-valeur pécuniaire entre agents économiques, au moyen de dispositifs juridiques divers. Un marché immobilier se développe, guidé par la loi de l'offre et de la demande.

Le droit au logement appelle quant à lui une dimension beaucoup plus fonctionnelle du bien logement, qui lui confère une valeur avant tout d'usage, caractérisée par l'affectation effective de ce bien à des utilisations spécifiques, singulièrement à l'habitat.

Nonobstant le fait que le droit au logement revêt une valeur sans doute prioritairement non-patrimoniale, les dispositifs juridiques d'accès et de maintien dans un logement demeurent intrinsèquement subordonnés à la capacité contributive et aux garanties de solvabilité de l'occupant.

Le paradoxe transparaît; les conditions de satisfaction d'un besoin élémentaire d'ordre essentiellement non-patrimonial reçoivent une lecture juridique fondamentalement patrimoniale.

La pratique judiciaire révèle comment, dans le cadre locatif, la dimension patrimoniale, aisément quantifiable, reçoit une meilleure protection juridique que la dimension non-patrimoniale, essentiellement qualitative. Un locataire âgé acceptera souvent une augmentation de loyer par crainte d'un renon. L'intérêt patrimonial du bailleur est rencontré par des dispositions d'ordre quantitatif : un délai de préavis ou une indemnité. L'intérêt non-patrimonial du locataire (conserver le lieu occupé depuis longtemps comme centre de sa vie affective et sociale), est mal rencontré par le droit,

10 Pour une tentative de définition de ce minimum, voy. notamment : Etude collective, *La tuile, Le droit au logement pour tous*, L.S.T., Namur, 1990.

11 Pour une première approche : Ph. Versailles, Sur les traces d'un droit au logement, *J.P.*, 30/04/1993.

un délai de préavis de six mois trahira plus qu'il ne traduira la situation psychologique du locataire.

En d'autres termes, le discours juridique, expression de la volonté du corps social, garantit mal l'élément non-patrimonial des échanges sociaux que la société loue par ailleurs<sup>12</sup> : « L'homme occidental, dénonce F. Rigaux, n'a jamais cessé de rechercher refuge dans l'affirmation du mépris des richesses, ce lieu commun d'une pensée philosophique qui est, depuis l'antiquité, l'alibi d'une civilisation solidement axée sur la conquête des biens matériels. »

Ce paradoxe se dédouble lorsque l'on s'aperçoit que le droit au logement, classé, précisément peut-être en raison de la lecture essentiellement non-patrimoniale qu'il présente du rapport entre l'homme et le bien logement, parmi les droits de l'homme, voit sa concrétisation abandonnée pour une large part au seul jeu de l'autonomie des volontés, dont la justice commutative et l'équité contractuelle constituent, classiquement, les principes axiomatiques.

La réalité des rapports sociaux révèle cependant l'incapacité criante du libre jeu contractuel d'assurer un logement à chacun. L'affirmation libérale selon laquelle l'autonomie des volontés constitue le moteur de l'intérêt général contient en réalité le principe même de sa négation.

L'incapacité intrinsèque du jeu du marché de garantir l'accessibilité financière du bien logement appelle la création de mécanismes correcteurs, agissant soit sur le coût du logement (plafonnement, blocage ou fixation réglementaire des loyers, contrôle ou régulation des instruments financiers de crédit au logement), soit sur la capacité contributive de l'occupant (allocation-loyer, primes à taux préférentiels, assurance solde restant dû, etc.).<sup>13</sup>

Se développe ainsi un ordre économique de protection correcteur d'abus. Des dispositions légales impératives (droit du bail, droit du travail, du crédit à la consommation, des assurances) instaurent certaines discriminations positives au bénéfice de cocontractants plus faibles, afin de restaurer les exigences d'égalité contractuelle et de justice commutative que postulait pourtant le libre jeu de l'autonomie des volontés. La loi du 20/02/1991 relative aux baux de résidence principale témoigne de cette évolution en stipulant, par une disposition expresse, le caractère impératif de l'ensemble des autres dispositions.

Plus largement, l'on constate qu'aucun mécanisme général de type assurantiel (à l'exception de l'assurance contre la perte de revenus organisée au bénéfice d'accédants à la propriété, qui offre toutefois une couverture très partielle du risque) ou mutualiste (prise en charge collective du risque individuel par un mécanisme de cotisations) n'est organisé à ce jour à l'effet de pallier l'insolvabilité de l'occupant.

<sup>12</sup> Rigaux, *La protection de la vie privée et des biens de la personnalité*, Bruxelles, Editions Bruylant, 1990, p. 749.

<sup>13</sup> Pour une première approche de cette problématique, voy. : L. Carton, M.-L. De Kersmaecker, *Action publique et droit au logement*, F.T.U., Bruxelles, Artel, 1992; L. Gevers, *Logement et exclusion sociale, un état des lieux en Région wallonne*, F.R.B., 1993.

Les dispositifs juridiques actuels relatifs au rapport entre le coût du logement et les ressources de son occupant témoignent globalement de deux techniques différentes, l'une agissant sur la demande, l'autre sur l'offre de logement.

La première, technique de soutien de la demande de logement, s'efforce d'accroître, par le biais d'interventions extérieures financières ou non, directes ou non, la solvabilité de la personne en recherche de logement pour lui permettre de répondre aux exigences du marché privé.

Des « dispositifs sociaux compensateurs en direction des ménages les plus modestes »<sup>14</sup> sont ainsi mis en place : mécanismes divers d'allocations-logement, A.D.I.L.<sup>15</sup>, prime à l'installation pour les personnes sans abri quittant certains établissements<sup>16</sup>, loi du 27 décembre 1947 créant une « allocation compensatoire de la hausse des loyers ».<sup>17</sup>

La seconde, technique de plafonnement de l'offre de logement, entend réduire l'inaccessibilité relative du marché immobilier privé pour certaines catégories de personnes, par le biais d'offres de logement à coût modéré ou d'intervention autoritaire dans les règles du marché (législations de « plafonnement », de « blocage » ou de « modération » des loyers).

Certaines réglementations fixent, d'une manière directe ou indirecte, la contribution maximale de l'occupant dans le coût du logement, exprimée par rapport à son budget, parce qu'elle constitue le plafond au delà duquel s'accroît considérablement le risque de précarisation (logements sociaux, opération sans abri en Région wallonne, crédits bancaires pour l'accès à la propriété, prêts hypothécaires à taux réduits du Fonds du logement des Familles nombreuses).

## B. Logement salubre

La salubrité du logement constitue une exigence élémentaire. Elle constitue une condition de jouissance paisible dans le chef du locataire et son défaut un manquement contractuel dans le chef du bailleur. Des dispositifs récents subordonnent l'autorisation de louer à la délivrance d'un permis sanctionnant le respect de certaines normes de salubrité.<sup>18</sup> Donner en location un logement déclaré insalubre par l'autorité compétente constitue une infraction pénale.<sup>19</sup> Maintenir des enfants dans des conditions de

<sup>14</sup> D. Behar, *Pour un nouveau droit au logement*, Mémo, 1994, n°215, p. 2.

<sup>15</sup> A. gvt. w. du 19/11/93 concernant l'octroi d'allocations de déménagement, d'allocations d'installation et d'allocations de loyer en faveur de personnes quittant un logement insalubre, de personnes handicapées quittant un logement inadapté et de personnes sortant de leur situation de « sans-abri » (modifié par A. gvt. w. 02/06/94, M.B. du 20/07/1994), M.B. du 09/02/1993.

<sup>16</sup> Loi du 12/01/1993 contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire, M.B. du 04/02/1993.

<sup>17</sup> Loi du 27/12/1947 relative à une allocation compensatoire de la hausse des loyers, M.B. du 01/01/1948, abrogé.

<sup>18</sup> Décret 06/04/95 concernant les normes de qualité des logements collectifs et des petits logements individuels loués ou mis en location à titre de résidence principale, M.B. du 04/07/1995; A. gvt. rég. bxl. du 09/11/1993 concernant les normes de qualité et de sécurité pour la location de logements meublés, M.B. du 31/12/1993.

<sup>19</sup> Voy. l'article 68 du Code du logement.

logement dangereuses entraîne la mise en œuvre de mesures protectrices (placement des enfants, tutelle aux allocations familiales<sup>20</sup>).

La notion de salubrité renvoie à la qualité physique relative du bâtiment (solidité de sa structure, absence d'humidité, système électrique, de chauffage, d'aération, de ventilation et d'évacuation des eaux usées efficaces, isolation sonore et thermique suffisante, etc.). Ainsi compris, le logement salubre reçoit une signification plus réduite que le logement habitable ou fonctionnellement adapté.<sup>21</sup>

L'habitabilité englobe quant à elle l'ensemble des conditions matérielles de vie dans le logement (eau potable, infrastructure domestique, sources d'énergie, sanitaires, etc.) et se trouve garantie, minimalement tout au moins, de deux manières. La première, négative, énumère les biens dont l'occupant ne peut être privé en raison de leur caractère indispensable à la vie domestique.<sup>22</sup> La seconde, positive, instaure des fournitures minimales et des tarifs sociaux pour l'énergie<sup>23</sup>, ainsi que des aides financières spécifiques (notamment des primes à la réalisation de travaux ou à l'acquisition d'appareils susceptibles d'engendrer des économies d'énergie<sup>24</sup>).

L'adaptation fonctionnelle du logement élargit davantage les caractéristiques de celui-ci par la prise en compte des besoins de ses occupants (normes d'attribution des logements sociaux en fonction de la taille du ménage, politique d'aide aux handicapés et personnes âgées, etc.).

Deux logiques différentes sous-tendent les dispositifs de lutte contre l'insalubrité, et emportent des conséquences diamétralement opposées quant à l'efficacité du droit au logement. Il s'agit soit de protéger la sécurité et la santé publiques par des mesures de police administrative efficaces, soit de promouvoir des conditions d'habitabilité décentes.<sup>25</sup>

Dans la première hypothèse, l'autorité administrative se contente de constater qu'un immeuble est insalubre pour prendre les mesures aptes à en conjurer les risques de ruine (travaux, démolition), sans se soucier du relogement des occupants éventuellement expulsés. Dans la seconde hypothèse, l'autorité administrative inscrit son action de lutte contre l'insalubrité dans une politique plus large de promotion d'un habitat de qualité à la population.<sup>26</sup>

20 Art. 29 Loi 08/04/1965 relative à la protection de la jeunesse, *M.B.* du 15/04/1965.

21 Voy. aussi : G. Rommel, *Le bail de résidence principale*, *J.J.P.*, 1993, p. 273.

22 Voy. l'article 1408 du Code judiciaire.

23 Décret rég. w. du 04/07/1985 relatif à la fourniture d'un minimum d'électricité pour les usages domestiques, *M.B.* du 07/09/1985; ord. Rég. Brux.-Cap. du 11/07/1991 relative au droit à la fourniture minimale d'électricité, *M.B.* du 15/08/1991; ord. Rég. Brux.-Cap. du 08/09/1994 réglementant la fourniture d'eau alimentaire distribuée par réseau en Région bruxelloise, *M.B.* du 29/09/1994. Voy. également l'élaboration d'un service universel en téléphonie.

24 Voy. notamment : A. Ex. rég. w., 22/04/1993 relatif à l'octroi de subventions aux ménages à revenus modestes pour la promotion des économies d'énergie, *M.B.* du 10/06/1993.

25 Voy. l'article 135 N.L.C. d'une part, l'article 67 du Code du logement d'autre part.

26 C. Collard, *L'insalubrité en droit*, *Echos du logement*, 1992, n°7, p. 119.

### C. Logement familial

La cellule familiale bénéficie traditionnellement d'une protection juridique particulière. De même, le logement familial, cadre primordial de la vie de famille, fait l'objet de dispositions spécifiques.

L'analyse attentive de ces dernières en révèle cependant les limites.

La loi privilégie traditionnellement l'axe matrimonial de la protection du logement familial, par le biais du régime matrimonial primaire ou du droit des successions, au détriment du ménage de fait.

Elle consacre par ailleurs insuffisamment l'axe parental de la protection du logement familial, nonobstant la ratification par la Belgique de la Convention internationale des Droits de l'enfant de 1989. Si, en effet, les parents tirent de l'obligation d'entretenir, nourrir, éduquer et former leurs enfants celle de les loger, ils demeurent toutefois sans grands moyens juridiques pour garantir l'efficacité de ce droit, alors qu'ils sont passibles de sanctions s'ils maintiennent leurs enfants dans des conditions de logement déplorables (tutelle aux allocations familiales, mesures de placement). Même si son objectif était sans doute ailleurs, la loi du 13 avril 1995<sup>27</sup> ne parle-t-elle pas de "droit d'hébergement" au lieu de "droit de garde" ?

Enfin, la loi protège insuffisamment la famille nombreuse (aide à la propriété, priorités d'admission dans les logements sociaux).

La dimension familiale du logement est rencontrée par un ensemble hétéroclite de mesures relatives aux logements sociaux (priorités d'admission, normes d'attribution des logements, calcul du loyer), à la fiscalité (abattements pour personnes à charge), aux techniques d'accès à la propriété (Fonds du logement des familles nombreuses), à la protection de l'immeuble servant de résidence familiale (législations relatives au bail de résidence principale, au droit des successions, aux régimes matrimoniaux, au droit des saisies et voies d'exécution, etc.), à la sécurité sociale (notions de ménage et de personne à charge), aux politiques d'immigration (regroupement familial).

Le logement n'est toutefois pas toujours facteur de cohésion familiale. Le Rapport général sur la pauvreté<sup>28</sup> remis en novembre 1994 au gouvernement fédéral par l'Union des Villes et communes belges et des associations rassemblant depuis longtemps des personnes et familles très pauvres indique combien les différences considérables entre les montants de certaines allocations sociales dont bénéficient le cohabitant et l'isolé provoquent parfois l'éclatement de cellules familiales déjà fragiles, au détriment de la solidarité traditionnelle des liens du sang.

27 Loi du 13/04/1995 relative à l'exercice conjoint de l'autorité parentale, *M.B.* du 24/05/1995.

28 Rapport général sur la pauvreté, F.R.B. en collaboration avec A.T.D. Quart Monde et l'U.V.C.B., 1994.



## D. Logement stable

Élément d'identification d'une personne, garantie d'un enracinement quelque part, le logement constitue le lieu à partir duquel l'individu construit l'avenir, forme des projets pour lui et sa famille. Il requiert en conséquence stabilité dans le temps et l'espace pour permettre à ses occupants de penser l'avenir à moyen et long terme.

L'histoire des familles les plus pauvres illustre une fois encore les conséquences extrêmement dommageables sur la vie familiale qu'entraîne une constante instabilité de logement. L'éclatement et la reconstitution régulière des cellules familiales au fil du temps témoignent de l'impossibilité de préserver l'unité et la cohésion familiale lorsque son assise géographique est précaire.

Cette stabilité spatio-temporelle doit être garantie par des mécanismes spécifiques.

Le droit de propriété assure à l'évidence une maîtrise stable dans le temps et l'espace sur l'objet de ce droit. La qualité de propriétaire, particulièrement quant à son logement, renforce le processus fondamental d'identification symbolique, que nous révèle la psychanalyse, entre l'individu propriétaire et son logement. La location d'un logement présente par contre nécessairement une part plus grande d'instabilité dans le chef de l'occupant.

Définir enfin la stabilité comme un élément constitutif du droit au logement, pose la question du maintien de la jouissance d'un logement en cas de rupture ou de situation de crise. L'expression « pas d'expulsion sans relogement », à bien la comprendre, n'entend pas tant imposer au bailleur précédent la présence d'un locataire devenu indésirable, que d'insister sur la nécessité d'organiser dans le respect de la dignité de chacun, la phase transitoire entre le logement à quitter et le nouveau.

## 2. Compréhension, maîtrise et évaluation du droit au logement

Le Rapport général sur la pauvreté démontre qu'il est indispensable d'associer intimement les destinataires des instruments juridiques de lutte contre la pauvreté au processus d'élaboration et d'évaluation de ceux-ci, tant il est vrai que des dispositifs élaborés dans le cadre d'une politique de lutte contre la pauvreté peuvent parfois se retourner gravement contre leurs destinataires prioritaires.

Poser le droit au logement comme un droit de l'homme et un outil de citoyenneté, c'est rechercher l'harmonie entre l'individu et la collectivité, notamment par l'affinage des rapports de l'un et l'autre au logement.

Cette harmonie doit se rechercher non seulement dans le contenu même du droit au logement (la section première a montré combien la définition des qualités intrinsèques du logement constitue le lieu de visibilité des rapports de force entre l'individu et son environnement matériel, familial, social, économique), mais aussi dans les mécanismes de production et d'évaluation du droit au logement.

Si l'enjeu est de permettre à chacun d'être acteur dans la concrétisation du droit au logement, l'étape première revient à en assurer les conditions de possibilité. L'accès à

l'information juridique et à la justice est-il garanti ? Les moyens permettant à chacun d'accéder à un niveau de compréhension et de maîtrise suffisant des instruments juridiques qui gouvernent ses rapports au logement sont-ils offerts ? La visibilité des lieux de décision politique, la transparence du cadre institutionnel et de la répartition des compétences, l'ouverture des lieux d'évaluation des législations sont-elles assurées ?

Paraît-il si absurde de réfléchir à la mise en place, à l'instar de ce qui se passe dans le monde du travail, de mécanismes de production collective des règles relatives au logement, par la création de lieux et d'outils de concertation sociale ? Des expériences étrangères existent<sup>29</sup>, de même qu'en Belgique, les comités consultatifs des locataires dans les logements sociaux ou les comités de quartier et associations d'habitants.

Semble-t-il encore aujourd'hui si difficile de reconnaître, à l'instar d'autres matières, l'accès généralisé à la justice des groupements<sup>30</sup> dans les conflits de logement ?

## 3. Gestion des conflits

L'on peut poser la question de l'opportunité de porter ailleurs que dans un cadre processuel classique la gestion des conflits nés entre les intérêts concurrents que nourrissent une pluralité d'acteurs relativement au logement, et dont le conflit locatif constitue sans doute la figure ordinaire.

Le procès, construit sur un modèle conflictuel, trahit parfois plus qu'il ne traduit la volonté réelle des parties à la cause, souvent peu enclines à judiciariser leurs différends.

Relativement proche des gens, partiellement déformalisée, la justice cantonale développe depuis longtemps des approches conciliatrices et médiatrices des litiges locatifs, lesquelles paraissent, à l'instar d'initiatives privées extrajudiciaires de conciliation ou d'arbitrage, intéressantes à dynamiser.

Il ne faut toutefois pas se leurrer. Le prétoire de la justice de paix, ou, mieux, le cabinet du magistrat cantonal saisi en conciliation, ne peut devenir lieu de communication que s'il restitue aux acteurs la capacité de communiquer. L'on montrera en quoi l'article 23 de la Constitution, notamment par les effets immédiats qu'il renferme, pourrait renouveler en le renforçant le pouvoir du juge de mettre en balance les intérêts en présence.

29 R. Saint-Alary, *Le droit à l'habitat et les nouvelles relations entre propriétaires et locataires*, R.D.S., 1962, 34e cahier, p. 241, n°19 et n°32.

30 Th. Moreau, *L'action d'intérêt collectif dans la lutte contre la pauvreté*, J.T., 1994, p. 485.

## IV. L'efficacité du droit au logement

### 1. Consécration constitutionnelle du droit au logement

L'article 23 de la Constitution ne se prête pas, par nature, à une analyse exégétique. Il se décline sur le mode d'une disposition-cadre. L'on ne tentera donc pas de voir si son texte, notamment le qualificatif "décent", recouvre les différents niveaux de compréhension du droit au logement ainsi que l'ensemble des qualités intrinsèques présentées ci-avant.

C'est essentiellement l'inscription du droit au logement décent parmi « les droits économiques, sociaux et culturels » aptes à garantir « le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine », et à ce titre, ses liens indivisibles avec les autres de ces droits fondamentaux, qui fonde la lecture que nous en proposons.

D'aucuns se seront déjà interrogés sur la nature exacte du droit ainsi reconnu : s'agit-il d'un droit subjectif plein ou son succédané ? Il n'est pas sûr qu'il faille répondre préalablement à cette question pour envisager la portée pratique de l'article 23.

Ce dernier consacre un pas symbolique décisif dans la lutte contre la pauvreté : L'Etat décide que le droit au logement constitue un enjeu essentiel et s'engage à le réaliser. Il n'est donc pas nécessaire, à l'instar du droit à l'aide sociale consacré par la loi organique des C.P.A.S. du 8 juillet 1976<sup>31</sup>, de couler le droit au logement dans l'enveloppe d'un droit subjectif. Il suffit de prendre acte qu'il constitue un intérêt reconnu légitime pour lui conférer une réelle portée pratique.

L'enjeu est conséquent : les préoccupations, les intérêts et les aspirations humaines présentent une telle multiplicité et une telle complexité qu'il semble fondamental d'élargir les modes de représentation de ces rapports de force. La dialectique du droit et de l'obligation confine la lecture du conflit locatif dans un processus de résolution étroit, celui du droit des obligations, plus particulièrement du droit des contrats, tandis que la dialectique de l'intérêt et de la responsabilité élargit le spectre des moyens mis à la disposition du juge pour intervenir — et pacifier — ce conflit.

On a dit plus haut combien l'approche classique du conflit locatif, fondé sur le droit des obligations, protège par nature mieux la dimension patrimoniale, aisément quantifiable, que la dimension non-patrimoniale, essentiellement qualitative, de ce conflit.

Permettre au juge de prendre en compte, à égalité, l'intérêt de l'occupant (son droit au logement) et celui du bailleur (son droit de propriété), voilà peut-être l'innovation majeure de l'article 23.

31 J. Fierens, *Droit à l'aide sociale et droits de l'homme*, J.T., 1984, p. 169.

### 2. Responsabilité de la concrétisation du droit au logement

Le droit au logement est hybride : il est à la fois prérogative dans le chef du citoyen et obligation dans le chef de la collectivité.<sup>32</sup>

Il est prérogative dans le chef du citoyen en ce qu'il est aujourd'hui considéré comme une condition nécessaire de la citoyenneté. Inscrire le droit au logement dans la Constitution, parmi les droits et libertés individuels fondamentaux, c'est reconnaître qu'il tient une place essentielle dans l'avènement d'une société démocratique qui aspire à la prospérité pour ses membres.<sup>33</sup>

Cette prérogative ne peut toutefois être absolue dès lors que son titulaire se meut, en interaction constante avec d'autres acteurs, au sein d'un champ social donné.

Il est également obligation dans le chef de la collectivité en ce qu'il est considéré comme une garantie que la société doit assurer à chacun de ses membres. L'article 23 de la Constitution stipule que la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent ces droits fondamentaux.

L'article 23 précise toutefois qu'il faut tenir compte des obligations correspondantes et détermine les conditions de leur exercice.

Résultat d'un amendement au texte initial soumis à l'examen de la Commission de révision de la Constitution et des réformes institutionnelles du Sénat, l'expression "obligations réciproques" souligne, dans l'esprit de ses auteurs que « les droits fondamentaux énoncés se rattachent automatiquement et indissolublement au devoir du citoyen de collaborer au progrès social et économique de la société dans laquelle il vit »<sup>34</sup>

Les individus reçoivent donc l'obligation de contribuer à la réalisation des droits fondamentaux qui leur sont conférés. Ils doivent jouer « un rôle actif »<sup>35</sup> dans leur épanouissement personnel et dans la recherche de solutions aux besoins que ces droits fondamentaux entendent rencontrer.

L'on peut distinguer deux grands modèles institutionnels d'action publique en matière de logement.<sup>36</sup>

Il s'agit d'une part de promouvoir le relogement définitif et durable des personnes en rupture de logement par leur accès réglementé à un parc de logements largement financé par les pouvoirs publics, d'autre part d'assurer l'hébergement temporaire, au moyen d'établissements agréés et subsidiés par l'autorité publique, assorti d'une aide

32 M.C. Coppieters, note sous J.P. Marche-en-Famenne, 21/02/1995, *J.L.M.B.*, 1995, p. 1301.

33 J. Wresinski, *Un ensemble de droits indivisibles*, Quart-Monde, 1988, n°127, p. 11.

34 Révision du titre II de la Constitution, en vue d'y insérer un article 24bis relatif aux droits économiques et sociaux, *Documents parlementaires*, Sénat, sess. ext., 1991-1992, n°100-2/4\*, p. 8.

35 *Doc. parl., op. cit.*, n°100-2/4\*, p. 17.

36 R. Renard, *Population, économie et logement : les sans-abri en Belgique*, FEANTSA, Bruxelles, 1994, p. 15.

sociale discrétionnaire apte à restaurer l'autonomie de la personne et son retour à un (ou son) logement personnel.

Le premier modèle, plus anglo-saxon, pose qu'il ne peut y avoir de reconnaissance positive du droit au logement qu'assortie de l'obligation corollaire dans le chef des pouvoirs publics d'en procurer un à celui qui s'en trouve dépourvu.

Le second, plus continental, insiste davantage sur la double responsabilité de la société et de l'individu dans l'origine de la rupture de logement et sur l'obligation de la première d'assurer au second les moyens de vivre conformément à la dignité humaine sans que cette obligation n'aille, formellement du moins, jusqu'à l'attribution systématique d'un logement à celui qui s'en trouve dépourvu.

L'énoncé de l'article 23 reflète sans doute plutôt le second modèle dès lors que, même s'il met principalement à charge de l'Etat et ses démembrements (le cas échéant en s'adjoignant la collaboration d'acteurs privés, par le biais de l'agrégation ou de la subvention) la responsabilité de concrétiser le droit au logement, il impose dans le même temps de tenir compte des « obligations correspondantes », lesquelles renvoient à la responsabilité individuelle. Cette nuance doit être bien comprise.

L'on connaît certes la jurisprudence, relative à l'aide sociale, soulignant que l'intervention du C.P.A.S. ne peut dispenser le demandeur d'aide d'un rôle actif dans la recherche de solutions.<sup>37</sup> Mais elle ne pourrait nous faire oublier que « l'octroi de l'aide est premier et l'accompagnement en vue et dans le respect du devoir, second puisque la satisfaction du besoin est de l'ordre de la nécessité. Il s'agit ainsi d'une étape postérieure à l'octroi du droit dont le déroulement n'influe pas sur la réalisation de l'étape première. »<sup>38</sup>

L'analyse de la dialectique entre droit et devoir, sous-jacente à l'analyse des relations entre l'individu et la collectivité dépasse largement l'ambition de la présente contribution.<sup>39</sup>

L'on se contentera d'ajouter que l'on ne pourrait d'une part induire de la prise en compte des « obligations correspondantes » que les facteurs qui génèrent et perpétuent les besoins que tente de rencontrer le droit au logement seraient automatiquement d'origine individuelle, ni, d'autre part, oublier que la responsabilité de concrétiser ce droit est d'abord collective, avant d'être individuelle, ni, enfin, que l'existence même du droit au logement serait nécessairement liée aux devoirs de son titulaire de collaborer à sa réalisation.

Au contraire, l'inscription même des droits économiques, sociaux et culturels dans la Constitution comme autant de garanties assurées à chacun pour rendre possible une vie conforme à la dignité humaine, tend à montrer qu'aux yeux du Constituant, certains droits fondamentaux d'une part doivent être reconnus sans considération d'un

37 C.E., 02/04/1982, n°22.178, cité par H. Funck, *Le Conseil d'Etat, juge de l'aide sociale (1978-1992)*, *Chron. dr. soc.*, 1993, p. 159.

38 L. Dechamps, M. Van Ruymbeke, *L'aide sociale dans la dynamique du droit*, Editions De Boeck, Bruxelles, 1995, p. 171.

39 Pour approfondir l'analyse : voy. L. Dechamps, M. Van Ruymbeke, *op. cit.*, p. 159 ss.

quelconque devoir réciproque de leurs titulaires (les travaux préparatoires de citer le droit au logement du nouveau-né), d'autre part que les facteurs qui génèrent et perpétuent les besoins que tentent de rencontrer ces droits fondamentaux trouvent leur source en tous cas pour partie en dehors de la volonté même de ces titulaires. « Une liaison trop stricte (entre droits et devoirs) irait également, de manière calculée, à l'encontre de ce que devrait être une société solidaire, quel que soit le contenu concret de cette notion. »<sup>40</sup>

### 3. Portée pratique de l'article 23 de la Constitution

La portée pratique de l'article 23 de la Constitution est induite de la formulation même de son prescrit.

En proclamant que l'Etat et ses démembrements garantissent les droits économiques, sociaux et culturels, notamment le droit au logement décent, la Constitution lui impose de construire, à moyen et long terme, le projet de société ainsi esquissé. C'est la portée finale du texte.

En définissant d'autre part le droit au logement décent comme l'une des composantes nécessaires du droit de mener une vie conforme à la dignité humaine, la Constitution impose à l'Etat et ses démembrements d'organiser, immédiatement, les garanties minimales concrètes aptes à respecter, en toute hypothèse et quelle que soit sa situation de logement, la dignité de chacun. C'est la portée immédiate du texte.

#### A. Un projet de société

A l'inverse de nombreux textes internationaux, la Constitution ne se borne pas à dire que les différents niveaux institutionnels de pouvoir qu'elle vise « s'engagent à mettre en œuvre » le droit au logement, mais bien « garantissent » ce droit.

Ce n'est pas pur jeu sémantique. Le texte même de l'article 23 crée incontestablement à charge des corps législatifs constitués une obligation positive de « faire », c'est-à-dire de construire le droit au logement par la mise en œuvre de moyens politiques à la hauteur de l'objectif.<sup>41</sup>

Il ne peut toutefois s'agir d'une obligation « de résultat », tant il serait politiquement hasardeux et matériellement irréaliste d'imposer à l'Etat l'obligation d'assurer à chacun *hic et nunc* un logement décent.<sup>42</sup> Les travaux préparatoires s'en expliquent à propos du droit au travail : « le droit au travail, en principe, n'est pas un droit dont le respect peut être exigé. Sa nature ne s'y prête pas. On ne peut donner à tout un chacun le droit subjectif au travail. Il n'y a pas de droit au travail par rapport à un employeur spécifique. Ce droit fondamental suppose un effort global des pouvoirs publics, une

40 *Doc. parl., op. cit.*, n°100-2/4, p. 18.

41 Sur la notion de « droit-créance », voy. J. Rivero, *Les libertés publiques, Thémis droit*, Editions Presses Universitaires de France, Paris, 1973, p. 100.

42 *Doc. parl., op. cit.*, n°100-2/1, p. 33.

obligation de moyens au lieu d'une obligation de résultats. Le droit au travail est d'une toute autre nature que le droit à l'égalité de traitement. »<sup>43</sup>

## B. Des garanties minimales concrètes

Ce n'est pas pour autant que l'article 23 ne serait qu'un principe non contraignant ou une simple visée éthique. La formulation même de l'article 23 livre un second enseignement.

Une divergence de vue s'était manifestée durant les travaux préparatoires entre une formulation négative (« nul ne peut être privé de ») et une formulation positive (« chacun a droit à »). La première formule, finalement rejetée, aurait pu sembler plus opportune « en ce qu'il serait plus efficace d'interdire de priver d'un minimum de droits indispensables à la dignité humaine que d'élaborer un droit programmatique. »<sup>44</sup>

Il reste que selon l'architecture même de l'article 23, le droit au logement est expressément entendu comme l'une des facettes nécessaires du droit de mener une vie conforme à la dignité humaine, dont un arsenal normatif important tente depuis longtemps d'en assurer l'efficacité.

Présenter le droit au logement comme l'une des composantes du droit de mener une vie conforme à la dignité humaine, c'est obliger l'Etat à assurer à chacun, immédiatement et à tout le moins, les garanties minimales concrètes aptes à préserver sa dignité.

L'enjeu revient alors à identifier, pour chacun des éléments constitutifs fondamentaux du droit au logement, les exigences minimales qui doivent être garanties pour qu'en toute hypothèse, chacun conserve les moyens de vivre conformément à la dignité humaine. Une double démarche s'impose : identifier d'abord la situation contraire à la dignité humaine, y répondre ensuite.

Le rôle du juge est ici capital : c'est lui qui rend fonctionnelle une notion de portée essentiellement éthique. C'est en en définissant la portée et les limites qu'il rend praticable un concept conçu dans la Constitution comme une référence avant tout eschatologique.

## C. Portée finale et portée immédiate

Résumons l'intérêt pratique de l'article 23 de la Constitution. Sa portée finale emporte l'obligation dans le chef de l'Etat et ses démembrements de permettre à *chacun d'accéder et se maintenir dans un logement décent* dont le coût soit compatible avec ses ressources. Il leur appartient désormais explicitement de déployer, à moyen et long terme, les politiques aptes à rencontrer cet objectif.

Il leur appartient toutefois, à tout le moins, en raison de la portée immédiate de l'article 23, d'assurer à chacun, même à celui dont les ressources seraient incompatibles avec le coût d'un logement décent, le respect concret de sa dignité.

<sup>43</sup> *Doc. parl., op. cit.*, n°1002/4\*, p. 61.

<sup>44</sup> J. Fierens, *Les droits économiques, sociaux et culturels*, Droit en Quart Monde, 1994, n°3, p. 12.

Celui qui vit à la rue pour ne pouvoir financer l'accès à un logement décent et celui qui risque de l'y rejoindre pour ne plus parvenir à financer son maintien dans ledit logement, voient sans doute bafouée leur dignité. La portée immédiate de l'article 23 commande donc de donner au premier les moyens de retrouver un toit, même provisoire ou transitoire, et au second les moyens de renforcer sa solvabilité précaire.

Une jurisprudence importante tente depuis longtemps de donner corps à l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 8 juillet 1976 organique des C.P.A.S. en identifiant les situations contraires à la dignité humaine.<sup>45</sup> Elle trouve sans doute son point d'orgue dans un arrêt du Conseil d'Etat du 8 mai 1981 aux termes duquel « les C.P.A.S. ont l'obligation d'assurer, d'une façon ou d'une autre, le logement des personnes sans ressources »<sup>46</sup>, complété par un autre du 9 novembre 1993 selon lequel « le C.P.A.S. qui, par une succession d'abstentions fautives, laisse un demandeur d'aide sans logement, le contraignant ainsi à vivre dans des conditions indignes pendant plusieurs mois, commet une faute qui engage sa responsabilité. »<sup>47</sup>

D'autres dispositifs concernent les communes. La question de savoir si, à l'instar des C.P.A.S., les communes ont l'obligation d'assurer le (re)logement des personnes sans abri est plus épineuse. Le bourgmestre tire certes de la loi communale un pouvoir de police administrative afin de garantir la salubrité, la tranquillité, la sécurité et la propreté dans les lieux, voies et édifices publics. Il paraît difficile d'y trouver pour autant l'assise suffisante de l'obligation d'assurer le logement des personnes sans abri.<sup>48</sup> Certes la loi du 12 janvier 1993 a greffé sur cette base le pouvoir de réquisition d'immeubles en vue de les mettre à disposition des sans-abri, mais ce pouvoir de réquisition ne peut s'analyser comme un devoir de réquisition qui serait venu concrétiser par un moyen concret l'obligation qu'aurait eue la commune de pourvoir au (re)logement des personnes sans abri.

Toutefois, en Région wallonne, le bourgmestre reçoit également une compétence en matière de police des logements insalubres. Lorsqu'il agit en vertu de l'article 67 du Code du logement, il intervient dans le cadre de la politique de logement et son objectif est cette fois l'amélioration des conditions d'habitat de la population. Dans cette hypothèse, le Conseil d'Etat a précisé que « le bourgmestre doit à tout le moins accorder à ceux-ci (les habitants) un délai raisonnable pour trouver un logement adéquat et salubre, et n'ordonner l'évacuation qu'après avoir acquis la certitude, sur base de recherches entreprises à cette fin et de pièces la constatant, de la disponibilité effective de logements réputés salubres, à des prix abordables, pour les habitants à évacuer des taudis, dans lesquels les intéressés pourront s'installer sans que leur mode de vie en soit modifié. »<sup>49</sup>

<sup>45</sup> Pour un aperçu : L. Tholomé, *Faut-il humaniser les procédures d'expulsion ?*, *Echos du logement*, 1994, p. 141.

<sup>46</sup> C.E., 08/05/1981, *R.A.A.C.E.*, 1981, p. 656.

<sup>47</sup> C.E., 09/11/1993, *J.L.M.B.*, 1994, p. 604.

<sup>48</sup> Ph. Versailles, *La réquisition d'immeubles et les personnes sans-abri : l'étonnant pari de la loi du 12 janvier 1993*, *Chr. dr. soc.*, 1993/8, p. 352.

<sup>49</sup> C.E., 28/04/1966, cité en note 8.

Par contre, lorsqu'il déclare un logement insalubre sur pied de la loi communale, il s'attaque aux sources de danger pour la sécurité et la salubrité publiques, sans se soucier du sort des habitants. L'article 23 de la Constitution, en sa portée immédiate, impose toutefois à la commune, même dans cette hypothèse, de « proposer des alternatives concrètes. »<sup>50</sup>

La portée immédiate de l'article 23 impose également d'aménager le sort de celui qui est expulsé. Cette disposition constitue un fondement juridique suffisant pour permettre au juge, là où les mécanismes classiques se révèlent insuffisants ou trop restrictifs (délais de grâce au débiteur dit « malheureux et de bonne foi », interdiction de traitements inhumains et dégradants) d'atténuer les conséquences de l'expulsion par l'octroi d'un délai utile à l'expulsé pour lui permettre, avec l'aide éventuelle du CPAS, de se reloger, fût-ce provisoirement.

En conclusion, la portée immédiate de l'article 23 de la Constitution fonde à suffisance une action judiciaire dirigée :

- contre le C.P.A.S. qui refuse d'intervenir dans le paiement du loyer d'un locataire menacé d'expulsion, pour le contraindre à allouer une aide appropriée, par exemple sous la forme d'une allocation-logement,
- contre le C.P.A.S. qui refuse de pourvoir au logement d'une personne sans abri, pour le contraindre à trouver des solutions de logement, même à titre provisoire et transitoire,
- contre l'autorité qui, en vertu du privilège de l'exécution forcée, poursuit l'expulsion ensuite d'une déclaration d'insalubrité, pour la contraindre à trouver des alternatives concrètes de relogement,
- contre le bailleur privé qui obtient la résolution judiciaire du bail et l'expulsion du locataire pour le contraindre à tolérer le locataire moyennant un dernier délai.

La portée finale de l'article 23 emporte l'obligation dans le chef de l'Etat et ses démembrements de permettre à *chacun de jouir des droits qu'il tire de sa résidence en un lieu*. Il leur appartient désormais également de déployer, à moyen et long terme, les politiques aptes à rencontrer cet objectif.

Il leur appartient toutefois, à tout le moins, en raison de la portée immédiate de l'article 23, d'assurer à chacun, même à celui qui ne disposerait que d'une résidence matériellement précaire (hall de gare, squat, la rue, caravane en zone verte), le respect de sa dignité humaine.

Des dispositifs existent d'ores et déjà : règles spéciales de détermination et de résolution des conflits quant à la compétence territoriale des C.P.A.S. à l'égard des personnes sans

50 Civ. Namur, (req. unil.), 11/05/1994, *Echos du logement*, 1995, p. 85 — cette ordonnance a été frappée de tierce opposition. Dans le même sens, le Conseil d'Etat a estimé qu'aucun préjudice n'était établi dans le chef des locataires d'un logement déclaré insalubre par le bourgmestre dès lors qu'il ressortait des éléments de la cause que ces locataires avaient été relogés à l'initiative de la Direction générale de l'aménagement du territoire et du logement, C.E., 12/10/1994, n°49.640, *Modica, R.A.A.C.E.*, 1994.

abri<sup>51</sup>, mise en cause sur pied de l'article 1382 du Code civil des C.P.A.S. qui ne respectent pas les règles de renvoi de la demande vers le C.P.A.S. territorialement compétent<sup>52</sup>, adresse de référence et domiciliation provisoire (éventuellement rendue définitive) nonobstant les motifs de sécurité, de salubrité, d'urbanisme ou d'aménagement du territoire qui font obstacle à une installation à titre de résidence principale dans le lieu considéré.<sup>53</sup>

En conclusion, la portée immédiate de l'article 23 de la Constitution fonde à suffisance une action judiciaire dirigée :

- contre une commune qui refuse la domiciliation, pour la contraindre à reconnaître un lien administratif entre l'intéressé et la collectivité locale,
- contre le C.P.A.S. qui refuse de se reconnaître compétent à l'égard d'une personne sans abri ou qui refuse de lui accorder l'aide parce qu'il ne dispose pas d'une résidence principale, pour le contraindre à reconnaître la réalité de cette résidence, même matériellement très précaire, et en tirer les conséquences quant à l'ouverture du droit à l'aide sociale (au sens large).

La portée finale de l'article 23 emporte également l'obligation dans le chef de l'Etat et ses démembrements de permettre à *chacun de jouir d'un logement décent et adapté aux besoins de la famille*. Il leur appartient ici encore de développer les moyens politiques nécessaires pour garantir la salubrité du parc des logements.

Il leur appartient toutefois, à tout le moins, en raison de la portée immédiate de l'article 23, d'assurer à chacun, même à celui qui vit dans un logement peu salubre ou inadapté, le respect de sa dignité.

Ici aussi certains dispositifs existent : fourniture minimale et inconditionnelle d'énergie domestique, énumération de biens vitaux insaisissables, mécanismes de soutien au déménagement vers un logement salubre ou fonctionnellement adapté (allocations déménagement, installation, loyer), permis de location subordonné à la salubrité du logement.

En conclusion, la portée immédiate de l'article 23 de la Constitution fonde à suffisance une action judiciaire dirigée :

- contre une société dispensatrice d'énergie domestique pour la contraindre à rétablir et maintenir une alimentation d'un niveau au moins équivalent au minimum vital, même en cas de défaut de paiement des consommations.
- contre un C.P.A.S. pour le contraindre à accorder immédiatement, fut-ce à titre d'avance, une aide d'un montant équivalent aux primes ou allocations attribuées au locataire quittant un logement insalubre ou inadapté vers un logement décent.

51 Loi du 12/01/1993 contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire citée en note 14.

52 C. Trav. Mons, 22/02/1985, *Chron. dr. soc.*, 1985, p. 246; Trib. Trav. Mons, 28.06.89, *J.L.M.B.*, 1990, p. 1177.

53 A.R. 16/07/1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers, *M.B.* du 15/08/1992.

#### D. Effet de standstill et effet régulateur

A côté de l'obligation positive de "faire", l'article 23 met également à charge des corps législatifs constitués une obligation négative « de ne pas faire », plus exactement de s'abstenir de prendre des mesures qui iraient à l'encontre de la concrétisation du droit au logement.

C'est l'effet de standstill<sup>54</sup> : interdiction de « légiférer à rebours »<sup>55</sup>, de « rétrograder »<sup>56</sup> ou de « régresser »<sup>57</sup> par rapport à l'obligation de garantir le droit au logement. Ce principe dicte au juge une règle d'interprétation : dans le doute, il faut trancher en faveur du droit au logement.

La sanction de l'effet de standstill se conçoit relativement aisément lorsque l'auteur de la mesure considérée comme contraire au droit au logement est une autorité publique. A l'aune d'une définition précise du droit au logement et de ses composantes, il serait possible d'évaluer si telle mesure normative nouvelle constitue un pas en avant ou un pas en arrière. Le juge sur pied de l'article 159 de la Constitution, la Cour d'Arbitrage, le Conseil d'Etat et les autorités administratives et de tutelle, chacun dans les limites de sa compétence de censure ou d'annulation, pourraient sanctionner la mesure normative nouvelle pour contrariété avec l'obligation de l'Etat de garantir le droit au logement.

La question rebondit lorsque l'auteur de l'atteinte à la concrétisation du droit au logement est une personne privée. Se noue alors un conflit entre droits particuliers concurrents, particulièrement le droit de propriété du bailleur et le droit au logement de l'occupant.

Il n'est pas douteux que la portée de l'article 23 s'étend jusque dans les rapports horizontaux entre particuliers.

Il s'impose dès lors, face à la multiplicité des intérêts en présence au sein du champ social, d'adopter un principe régulateur de leurs interactions dès lors que l'on sait que le fait de laisser libre cours aux règles du marché et à la liberté contractuelle qui les gouverne mène à l'impasse dans la mesure où le libre jeu contractuel est incapable d'assurer seul les conditions de possibilité du droit au logement (voir supra).

La recherche de ce principe régulateur se fera à la lumière d'une redéfinition des rapports qu'entretiennent entre eux les intérêts coexistants. L'homme, sujet de droit par excellence, vit nécessairement situé dans le temps et l'espace au sein d'un champ social donné. Ce dernier exige la médiation régulatrice d'un corps normatif de règles, afin d'équilibrer les relations entre les prérogatives individuelles qui s'y développent. Le droit ne prend de sens que dans l'altérité sociale.

54 J. Fierens, *Les droits économiques, sociaux et culturels*, Droit en quart Monde, 1994, n°3, p. 9; J. Fierens, *Le droit à un logement décent*, in *Les droits économiques, sociaux et culturels dans la Constitution*, Editions Bruylant, Bruxelles, 1995, p. 239.

55 C.E., 06/09/1989, *J.L.M.B.*, 1989, p. 1294, note P. Henry.

56 Cass., 20/12/1990, *J.L.M.B.*, 1991, p. 1199, note R. Ergec.

57 C. Arb., arrêt n°33/92, 07/05/1992, *M.B.* du 04/06/1992, C. Arb., arrêt n°81/95, 14/12/1995, *M.B.* du 14/12/1995.

Le droit réel lui-même, symbole d'une relation fermée entre le sujet et l'objet du droit, n'échappe pas à cette évidence. Il constitue moins le rapport entre le titulaire et la chose que le rapport entre le titulaire et autrui à propos de cette chose, rapport selon lequel le second respecte les prérogatives du premier sur la chose.

La dichotomie classique entre intérêt individuel et intérêt général fonde une double lecture de la fonction sociale des droits subjectifs en général, du droit de propriété en particulier.

Une première approche, soutenue notamment par Josserand (théorie de la finalité sociale), Campion (théorie de l'exercice anti-social des droits) et Duguit (théorie de la fonction sociale), réduit l'appartenance-maîtrise à une stricte subordination de l'exercice des droits subjectifs à l'intérêt général. La conformité à l'intérêt général constitue le seul critère de légitimation : l'exercice d'un droit subjectif en contradiction avec l'intérêt général est illégal.

Une deuxième approche, défendue entre autres par Ripert et Dabin (théorie du droit subjectif égoïste), affirme que les droits subjectifs sont conférés aux individus pour leur servir, et qu'il leur appartient à eux seuls la décision d'en faire un usage altruiste ou charitable. Seules des considérations d'ordre moral (respect d'autrui, devoir de modération, de justice ou d'équité) peuvent infléchir l'exercice des droits subjectifs. C'est l'usage immoral d'un droit subjectif qui génère l'abus et justifie sa sanction.

Fonder la légitimité de l'exercice d'un droit subjectif dans sa stricte conformité à l'intérêt général impliquerait, entreprise politiquement hasardeuse, que l'on précise d'une part le critère, nécessairement relatif et évolutif de cette conformité, d'autre part l'autorité investie du pouvoir d'en contrôler le respect. A l'inverse, la poursuite des seuls intérêts individuels ne peut ignorer la coexistence d'intérêts particuliers concurrents.

Au contraire, selon les travaux préparatoires relatifs à la révision de la Constitution, « tout droit est cependant relatif. Un droit est limité par rapport à d'autres droits. Même le droit à la vie n'est pas absolu. Les droits fondamentaux aussi sont relatifs (...) un droit fondamental dit social est une tautologie : tout droit est social, tous les droits fondamentaux sont automatiquement sociaux. »<sup>58</sup> Un autre passage énonce « l'interdiction de mal user des droits contre la collectivité. »<sup>59</sup>

En d'autres termes, le fondement du droit subjectif est « inséparable de la considération de son usage. »<sup>60</sup> Se dessine alors « la nécessité d'orienter, voire de contraindre, les intéressés à un usage plus rationnel, responsable et direct du bien logement, par rapport aux exigences personnelles et à celles de la collectivité. »<sup>61</sup>

Le droit de propriété reçoit ainsi une fonction sociale.<sup>62</sup>

58 *Doc. parl., op. cit.*, n°100-2/4, p. 61.

59 *Doc. parl., op. cit.*, n°100-2/4, p. 18.

60 J.-P. Gilli, *Redéfinir le droit de propriété*, Paris, C.R.U., 1915, p. 127.

61 A. De Vita, *L'abus de droit dans le droit au logement*, in *L'abus de droit et les concepts équivalents : principe et applications actuelles*, actes du 19e colloque de droit européen, Luxembourg, du 6 novembre 1989 au 9 novembre 1989, Strasbourg, 1990, p. 150.

62 La fonction sociale du droit de propriété privé trouve également écho dans la jurisprudence de la Cour de Strasbourg (Cour eur. D.H., arrêt Mellacher et autres, 19/12/1989, *R.T.D.H.*, 1990, p. 381,



Ainsi, « la prise en charge des divers intérêts s'opère sous la forme d'un devoir général et permanent de prudence et de diligence auquel chacun est tenu de souscrire comme première et principale règle juridique de vie en commun. »<sup>63</sup> Selon les travaux préparatoires à la révision de la Constitution, « une part essentielle de l'effectivité des droits économiques, sociaux et culturels dépend des interventions de l'employeur, du bailleur, du producteur, du dispensateur de soins et de services lorsqu'il entre en contact avec le travailleur, le locataire, le consommateur, le bénéficiaire de prestations médicales ou sociales. »<sup>64</sup> En d'autres termes, si la contrepartie du droit subjectif est l'obligation, celle de l'intérêt est la responsabilité.

Un principe régulateur apparaît, en ce qu'il impose au particulier de *s'abstenir d'adopter un comportement manifestement contraire à l'intérêt général et aux intérêts particuliers concurrents*.

La formulation négative de ce critère régulateur induit le caractère marginal du contrôle judiciaire de l'exercice des droits subjectifs. Seul sera sanctionné par le droit le comportement manifestement contraire au critère posé. Il ne faudrait toutefois pas en inférer que le droit au logement ne trouverait son efficience qu'en tant que critère jurisprudentiel d'évaluation du caractère abusif de l'exercice du droit de propriété dès lors que sa consécration constitutionnelle élève, au moins symboliquement, le droit au logement au rang du droit de propriété.

En conclusion, l'article 23 constitue une assise juridique nouvelle, à l'instar de l'abus de droit<sup>65</sup>, du principe général de la responsabilité civile, de la théorie des troubles de voisinage ou du principe général de l'égalité devant les charges de la vie en société<sup>66</sup>,

obs. J.-F. Flauss), ce nonobstant le fait que la Convention Européenne de Sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 04/11/1950, ne semble pas reçue actuellement comme assise du droit au logement (M. Enrichimas, Les droits sociaux dans la jurisprudence de la Cour et de la Commission européennes des droits de l'homme, *R.T.D.H.*, 1992, p. 147; J. Fierens, *Le droit à un logement décent*, in *Les droits économiques, sociaux et culturels dans la Constitution*, Bruxelles, Editions Bruylant, 1995).

63 F. Ost, *Droit et intérêt*, vol. 2 : *Entre droit et non droit : l'intérêt*, Bruxelles, FUSL, 1990, p. 144.

64 *Doc. parl.*, op. cit., n°100-2/4\*, p. 41.

65 Dont le critère générique actuel s'énonce comme le dépassement manifeste des limites de l'exercice normal d'un droit par une personne prudente et diligente; Cass., 10 septembre 1971, *Pas.*, 1972, I, p. 28.

66 Dans deux arrêts de principe importants, rendus en séance plénière le 6 avril 1960, la Cour de cassation, pose les principes de la théorie des troubles de voisinage : « l'article 544 du Code civil reconnaît à tout propriétaire le droit de jouir normalement de sa chose »; les propriétaires voisins ont « un droit égal à la jouissance de leur propriété », et doivent par conséquent respecter « l'équilibre ainsi établi »; celui qui rompt cet équilibre doit le restaurer « par une juste et adéquate compensation » comme l'exige le « principe général consacré notamment par l'article 11 de la Constitution. » La Cour ne définit pas le principe général sur lequel elle s'appuie. Dans son avis auquel la Cour s'est ralliée, le procureur général Mahaux démontre l'existence du principe général de l'égalité « devant les charges de la vie en société, et plus spécialement devant celles dérivant du voisinage (premier arrêt), de la riveraineté ou d'autres charges publiques (deuxième arrêt) », qu'il fonde sur les articles 6, 11 et 112 anciens de la Constitution, les articles 643 et 682 du Code civil et certaines dispositions de lois particulières. Le procureur général fonde ces règles sur « les nécessités de la vie en société. » Dès lors, ce principe général de l'égalité devant les charges de la vie en société exige de chacun le respect minimal des droits et intérêts d'autrui, c'est-à-dire le respect d'un

pour fonder une action judiciaire visant à sanctionner l'exercice de droits concurrents manifestement contraire à la concrétisation du droit au logement.<sup>67</sup>

## V. En guise de conclusion

La présente contribution se nourrit essentiellement d'une réflexion juridique. La manière dont une société organise, notamment par son discours juridique, les rapports de force qui se développent en son sein à l'égard d'un bien particulier en vue d'une recherche de qualités minimales de vie, appelle des prolongements notamment en philosophie du droit et en sociologie politique. L'on s'est pour l'heure borné à rechercher ce que veut dire le droit au logement, ce qu'il implique et ce qu'il exige.

L'on a tenté de définir le droit au logement.

Il a été présenté comme le droit de chacun d'être attaché à un lieu de vie précis, de bénéficier de réelles conditions de possibilité de cet attachement, particulièrement par des mécanismes juridiques appropriés.

Les multiples facettes de cet attachement ont été décrites : la garantie de se stabiliser dans l'espace et le temps dans un lieu de vie décent, la garantie d'investir matériellement et psychiquement ce lieu de vie, d'y vivre en famille, de voir sa présence en ce lieu reconnue par la collectivité locale et l'administration, et de bénéficier des droits qui s'attachent à cette présence.

L'on a ensuite essayé de préciser le contenu de cette définition.

Concrétiser le droit au logement, c'est d'une part mettre en œuvre ses trois composantes : le droit à la résidence, au logement et à l'habitat. C'est d'autre part garantir la jouissance d'un logement respectant certaines caractéristiques jugées fondamentales au regard des droits de l'homme (logement compatible aux ressources, salubre, familial, stable).

C'est encore élaborer des mécanismes permettant à chacun de comprendre, maîtriser voire participer, individuellement et collectivement, aux modes d'élaboration et d'évaluation du droit au logement et à la gestion des conflits.

L'on a montré que la consécration d'un droit au logement requiert une remise en question de la manière dont le droit définit les prérogatives individuelles.

Le droit au logement ne peut s'analyser comme un droit classique de créance dont on poursuivrait le recouvrement à l'encontre d'un débiteur précis. Si l'Etat joue un rôle

certain équilibre entre titulaires de droits et intérêts concurrents. Selon la Cour de cassation, le critère de ce respect réside dans « le droit de jouissance normal de sa chose »; Cass., 06/04/1960 (deux arrêts), *R.C.J.B.*, 1960, p. 257, note J. Dabin.

67 Pour une application : C.E., 05/10/1994, arrêt n°49.440, J.T., 1995, 107. Un permis de bâtir avait été destiné à une intercommunale pour la construction d'un parc à conteneur. Des riverains sollicitant une mesure de suspension de l'exécution de ce permis. Le Conseil d'Etat a notamment considéré que les nuisances provoquées étaient suffisamment importantes pour entrer en conflit avec le droit à un environnement sain consacré par l'article 23 alinéa 3 de la Constitution, et, partant, justifier la demande de suspension.

particulier dans la mise en œuvre des droits conférés aux citoyens par la Constitution, il ne peut lui être demandé d'attribuer à chacun un logement *hic et nunc*. Il lui revient par contre l'obligation de tout mettre en œuvre pour assurer le respect effectif des éléments constitutifs du droit au logement.

Dénonçant les insuffisances de la dogmatique traditionnelle du droit subjectif, l'on a proposé de dépasser une approche strictement conflictuelle de droits subjectifs rivaux au profit d'une meilleure prise en compte d'une logique d'intérêts, concurrents ou complémentaires, en substituant au couple « droit-obligation » celui de « intérêt-responsabilité. »

L'on a décrit la double portée, téléologique et immédiate, de l'article 23 de la Constitution.

Il y a d'un côté un projet de société appelé de ses vœux par le Constituant. Cette portée finale fonde dans le chef des pouvoirs constitués l'obligation positive de le construire à moyen et long terme, et l'interdiction corrélatrice de « légiférer à rebours. »

Il y a d'autre part des garanties minimales concrètes à assurer pour qu'en toute hypothèse, la dignité de chacun soit préservée, notamment lors d'une situation individuelle de rupture de logement.

L'on a enfin relevé le champ nécessairement social dans lequel il s'inscrit. Les situations les plus marginales de logement sont, faut-il le rappeler, les résultantes d'une économie de marché libérale laissant peu de place aux plus faibles. La protection des intérêts de ceux-ci repose notamment sur une modalisation de ces principes civilistes fondamentaux que sont le droit de propriété privée et la liberté contractuelle.

Le droit de propriété procède d'une définition essentiellement relative, son interprétation est nécessairement évolutive et historiquement située et son étendue limitée par la prise en compte de l'intérêt général et des autres intérêts particuliers, notamment l'intérêt de chacun à être logé. La liberté contractuelle quant à elle doit nécessairement être encadrée par un principe régulateur extérieur à sa propre dynamique. Enfin, tout usage illégitime du droit de propriété ou tout abus de la liberté contractuelle doivent être sanctionnés à l'aune d'une balance des intérêts en présence.

La fonction sociale des droits subjectifs est de permettre à son titulaire d'en faire un exercice compatible avec l'intérêt général et les autres intérêts particuliers, dans le respect d'un équilibre minimal avec ceux-ci. Le principe régulateur apte à assurer cet équilibre peut se définir comme la capacité à participer à la vie en société, participation caractérisée de manière essentiellement négative par une abstention d'adopter un comportement manifestement contraire à l'intérêt général d'une part, à un équilibre minimal entre intérêts particuliers concurrents d'autre part.

Au terme de cette réflexion, force est de constater que rien encore n'est fait.

L'on connaît désormais l'objectif à atteindre : élaborer un régime juridique permettant d'assurer à chacun un droit à la résidence, au logement et à l'habitat d'une part, un droit à un logement compatible aux ressources de son occupant, salubre, familial et stable. L'on appréhende également la mesure, et le critère de cette mesure, dans

laquelle l'on peut déroger aux prérogatives du droit de propriété et de la liberté contractuelle.

L'inscription constitutionnelle du droit au logement dans la section « Des Belges et de leurs droits » permettra, on l'espère, de ranger dans le tiroir des controverses doctrinales stériles la question de savoir si le droit au logement constitue un droit subjectif au sens plein du terme, jouissant d'une juridicité aussi puissante que le droit de propriété.

La définition constitutionnelle du droit au logement comme un élément constitutif de la dignité humaine renforce davantage encore l'acuité du débat. Les droits de l'homme n'ont rien d'une construction théorique. Ils sont toujours avant tout l'expression des luttes menées par ceux qui étaient dépourvus pour retrouver leur place de citoyens.

Le cadre dans lequel le législateur, le juge et les praticiens doivent travailler se trouve ainsi précisé. Le débat de société doit se poursuivre. Des choix politiques doivent être posés et des priorités — enfin — clairement définies.